

УДК [338.24+336.14] (575.2) (04)

**О НЕКОТОРЫХ УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ БИЗНЕС-СРЕДЫ
И ВНУТРЕННИХ РЕЗЕРВАХ ПОДДЕРЖАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ СТАБИЛЬНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Т.М. Ким – канд. экон. наук,
вице-президент Международного фонда “Инвест”

It is obvious, that the successful decision of a problem of an external debt is connected with two indissoluble aspects: on the one hand, it is a problem of economic development and the common rise of economy; on the other hand is maximal revealing and an involvement of internal reserves of budgetary receipts.

Успешному решению проблемы внешнего долга способствуют два взаимосвязанных аспекта: с одной стороны, это проблема экономического развития и общего подъема экономики; с другой, максимальное выявление и задействование внутренних резервов бюджетных поступлений. При этом максимальный, если не единственный, расчет в использовании этих двух направлений должен быть сделан с опорой на внутренние резервы, поскольку только такой подход позволит просчитать с безусловной степенью надежности уверенный и достойный выход для республики из долгового капкана.

Прокомментируем эти два аспекта с точки зрения анализа существующей налоговой политики в Кыргызстане.

1. Обеспечение ускоренного развития экономики на основе создания благоприятной бизнес-среды. Уровень развития экономики и фактическое состояние макроэкономических показателей республики приближаются к той критической отметке, когда наступление в ближайшие годы периода регулярной выплаты внешних долгов может повлечь обвальный дисбаланс всех статей бюджета и неконтролируемые экономические, социальные и политические последствия.

При этом практически полная ликвидация крупного промышленного производства, отсутствие достойных рабочих мест, достаточной профессиональной и образовательной подготовки уже целого поколения молодых людей, выросших в течение 16 лет независимости, с одной стороны, и истощение терпения граждан в ожидании реформирования существующего экономического уклада и появления реальных перспектив изменения условий жизни к лучшему, с другой стороны, создали крайне нестабильный социально-политический климат, угрожающий государственности республики.

Единственным выходом из ситуации видится проведение тщательно взвешенных, но энергичных реформ в целях обеспечения ускоренного развития предпринимательства, привлечения инвестиций, создания новых производств и рабочих мест.

Первым шагом в этом направлении, который однозначно увеличит кредит доверия населения и одновременно придаст действенный импульс ускоренному развитию экономики, может служить реформирование налоговой политики государства как главного регулятора всех социально-экономических процессов общественного развития.

Курс на возрождение экономики и создание благоприятных условий для развития предпринимательства одновременно с реальными шагами по ликвидации коррупции как массового явления в налоговых и таможенных правоотношениях в сочетании с некоторыми мерами социально-образовательного характера мог бы даже явиться национальной идеей, объединяющей общество.

При этом следует подчеркнуть, что отдельные налоговые послабления, внесенные в налоговую систему республики новым правительством, не имеют решающего значения, так как необходимы не отдельные и разовые акции, а системная перестройка всей налоговой политики государства.

Для того чтобы понять, в каком направлении следует двигаться, необходимо четко обозначить основные проблемные точки действующей налоговой политики республики.

1. Для налоговой системы республики характерна высокая налоговая нагрузка, что подтверждается не только мнением местных экспертов, предпринимателей и иностранных инвесторов, но и результатами исследования специалистов Всемирного банка. Согласно Отчету проекта Всемирного банка "Doing Business", по показателю условий налогообложения Кыргызская Республика в 2006 г. занимала одно из последних мест мирового рейтинга: 152-е место из 155 обследованных стран. При этом по количеству часов, затрачиваемых на налоговый учет и отчетность, республика занимает вполне приличный средний уровень. Рейтинг же ухудшается за счет двух показателей: количества налоговых выплат, которые в 2 и почти в 6 раз превышают средний показатель по региону и в мире соответственно; общей суммы выплат (налоговой нагрузки на бизнес), которая на 18 и 31% соответственно превышает уровень в регионе и в мире. Подобную роскошь могли бы себе позволить только очень богатые, очень благополучные и абсолютно самодостаточные страны.

Следует подчеркнуть, что как местные независимые эксперты, так и эксперты Всемирного банка в налоговую нагрузку включают отчисления на обязательное государственное страхование.

Налоговая система, устанавливающая такой уровень налоговой нагрузки, объективно обуславливает размещение экономики Кыргызстана на "задворках" мирового бизнес-пространства. При существующем подходе скоро налоги собирать в республике будет не с кого.

Однако даже и такой показатель налоговой нагрузки, значительно превышающий мировой, был бы сам по себе не так страшен, если бы не учитывалось следующее обстоятельство: от 30 до 90% доходов от занятости работники большинства предприятий получают сегодня вне официальной кассы. При проведении аналогичных расчетов с учетом этих реалий получаем, что при полном учете затрат на зарплату фактическая налоговая нагрузка в 2,5–4 раза превысила бы валовой доход, т.е. при открытом ведении бизнеса, предприниматель стал бы банкротом в первый же месяц своей деятельности. Особенно неблагоприятен данный показатель в отраслях, где основу создания добавленной стоимости составляет интеллектуальный или физический труд. К сожалению, в республике при низких возможностях инвестирования и повышения технической оснащенности производства таких предприятий становится все больше и больше. Таким образом, расчеты показывают, что сегодня в Кыргызстане действует налоговая система, при которой ведение прозрачного бизнеса объективно невозможно.

2. Существующее положение значительно усугубляется тем, что налоговое бремя при этом распределяется крайне неравномерно по отраслям и формам ведения бизнеса: 60–80% налогов поступает сегодня примерно от 150–200 предприятий республики, тогда как только официально действующих хозяйствующих субъектов в республике числится свыше 300 000 тыс., из них крупных и средних – около 6 000.

По отраслям же и формам ведения деятельности налоговая нагрузка колеблется по налогоплательщикам от 5 до 50% от оборота (не от дохода – от оборота!). Трудно назвать налоговую систему, определяющую такой разброс в уровне налоговой нагрузки, не только справедливой или взвешенной, но и просто разумной.

3. Два названных выше фактора являются одновременно причиной и следствием того, что в республике от 40 до 70% различных сфер экономики находится в тени. В свою очередь, наличие столь большого теневого сектора в сочетании с абсурдно низкой зарплатой и соответствующей квалификацией рядовых фискальных работников является объективным полем, на котором ежечасно произрастают, развиваются и укрепляются коррупционные отношения.

Согласно исследованиям агентства Транспаренси Интернэшнл, по индексу коррупции Кыргызская Республика занимала 118-е место из 133 стран мира в 2003 г. и 126-е место из 146 стран в 2004 г.

К сожалению, по информации налогоплательщиков, данная система взаимоотношений, сложившаяся не сегодня, за два года “надежды” после мартовской революции не претерпела никаких существенных изменений, несмотря на многочисленные заявления представителей руководства страны разных рангов и создание большого количества комиссий и отделов по борьбе с коррупцией. А по информации предпринимателей, наоборот, плата за “риск” даже повысилась.

Это свидетельствует о том, что простыми организационными мерами данный вопрос решить невозможно: необходимы системные преобразования налоговой политики государства в целом.

4. Налоговая система республики, не избежала, а, наоборот, является безусловным примером одной характерной особенности налоговых систем бедных стран, названной в указанном докладе Всемирного банка: увеличение тенденции использования компаний как точек сбора налогов, сложное налогообложение и дорогое неэффективное администрирование, что, к большому сожалению, для нашей экономики составляет сегодня, как и в течение десяти предыдущих лет, стержень налоговой политики государства.

Современное администрирование налогов и соответствующая законодательная база направлены на законопослушного в целом налогоплательщика, причем не на помощь ему в ведении учета, то есть предупреждение правонарушений, а на уличение в нарушениях и на-

числение любым путем максимальных санкций. Эффективность работы сотрудников отделов внешнего контроля оценивается именно по этому показателю. С другой стороны, фискальные органы не имеют реальных методов и законных рычагов воздействия для выявления и адекватного наказания субъектов, не платящих налогов.

5. В сфере налогообложения республики сегодня сложился порочный круг: → высокие налоговые ставки и коррупция загоняют бизнес в тень → налоговое поле не может быть расширено → налоговое бремя ложится только на часть бизнеса → возникает бюджетный дефицит → налоговые ставки не могут быть снижены → ведение прозрачного бизнеса объективно невозможно → возникают теневой бизнес и коррупция → и снова по кругу.

6. В республике на протяжении более чем двухлетнего срока разрабатывался проект новой редакции Налогового кодекса. В свете вышеназванных проблем необходимо соотнести результаты данной разработки с возможностями их решения в результате принятия предлагаемого сегодня Правительством республики проекта.

Общественность республики была широко информирована о ходе этой работы, о несогласии государственных чиновников и бизнеса по ряду положений проекта кодекса.

Краткие итоги этого процесса:

- ↪ от ряда наиболее одиозных дискриминационных норм, существенно ухудшающих положение налогоплательщика по сравнению с действующим законодательством, первоначально внесенных в проект специалистами от государства, удалось в этой редакции избавиться. Однако налицо ужесточение подходов к администрированию, налоговый учет не стал проще и удобнее, а по многим позициям Кодекс так и не стал документом прямого действия. По ряду позиций предлагаемые нормы проекта нарушают и снижают гарантии граждан, предоставляемые им Конституцией страны и гражданским законодательством;
- ↪ на последней стадии работы экспертам от гражданского общества удалось добиться некоторых явных преимуществ, по сравнению с действующим Налоговым кодексом.

К ним следует отнести внесение в кодекс принципа презумпции добросовестности налогоплательщика, участие в хронометраже представителей бизнес-ассоциаций, более редкими станут документальные проверки. Однако эти преимущества затрагивают лишь отдельные стороны налоговых правоотношений и не изменили общую концепцию налоговой политики страны в целом;

↪ в целом проект новой редакции Налогового кодекса лишь законодательно закрепил фактические механизмы, которые существуют сегодня, то есть принятием новой редакции Налогового кодекса мы практически сохраним статус-кво: когда государство делает вид, что собирает налоги, а налогоплательщик делает вид, что их платит.

Проект новой редакции Налогового кодекса не решил ни одной из назревших проблем налогообложения и налоговой политики:

- выравнивания налогового бремени разных категорий налогоплательщиков;
- установления разумного посильного налогового бремени и обеспечения конкурентоспособности кыргызстанской продукции;
- разработки механизмов по выводу бизнеса из тени, расширения налогового поля;
- совершенствования (а не ужесточения) налогового администрирования.

7. Новая редакция Налогового кодекса не будет формировать условия для ускоренного экономического развития республики, способствовать ликвидации коррупции как массового явления, что сегодня при фактическом истощении всех резервов экстенсивного развития экономики страны необходимо, как воздух, и является первоочередной задачей.

Главным недостатком этой большой работы явилось то, что она осуществлялась вне каких-либо системных концептуальных подходов, в ней не ставились цели развития экономики, фактически работа была сосредоточена на более или менее полное сведение в единый документ существующей нормативной базы по налогообложению. Из других методологических ошибок организации данной работы следовало бы назвать нарушение одного из основных демократических принципов управления: законотворчество было зависимым от

контролирующих органов, представители которых стали главными идеологами проекта, а привлеченные независимые эксперты являлись лишь техническими исполнителями.

Итог работы получен: мы имеем сегодня всего лишь новую редакцию Налогового кодекса, устраивающую тех, кому удобно сохранение существующего положения.

2. О внутренних резервах поддержания стабильности бюджетных поступлений на период реформ. Ряд экспертов от бизнес-сообщества в процессе работы над Налоговым кодексом пришли к твердой убежденности, что отправной точкой для системного решения накопившихся проблем могло бы стать бюджетное экономическое обоснование налоговой системы. Однако такое обоснование не было применено к проекту новой редакции кодекса, поэтому вопросы изменения налоговых ставок в работе над кодексом не рассматривались, а главным аргументом необходимости сохранения высоких налоговых ставок являлась забота о сохранении бюджетных поступлений.

При критическом изучении данного аргумента становится ясно: за ним фактически кроется нежелание перестроить сложившуюся систему. Это легко доказывается только несколькими бюджетными расчетами, приведенными ниже.

1. Расчеты налоговых сборов по налогу на владельцев автотранспортных средств, выполненные на основе данных ГАИ республики по количеству зарегистрированных на физических лиц автотранспортных средств и действующих ставок данного налога в 2005 г., показывают, что сумма собираемого налога должна была составить не менее 135 млн. сом. Однако собираемость данного налога, согласно “Отчету об исполнении государственного бюджета в Кыргызской Республике”, за этот год составила лишь 42 млн. сом., то есть только 31% от возможной собираемости.

2. Оценочные расчеты собираемости земельного налога, осуществленные на основе данных Госрегистра КР и доклада Всемирного банка о количестве земель, находящихся в частном пользовании, и действующих ставок налога, показывают, что только 50% этой суммы составляет около 1,8 млрд. сом. (с учетом всех возможных и невозможных льгот и погрешно-

стей учета и расчета). Однако в государственный бюджет страны от этого источника попало в 2005 г. лишь 319 млн. сом., то есть около 18% от полной собираемости.

3. Если мы перемножим количество занятого населения страны (согласно официальным данным Нацстаткома Кыргызской Республики за 2005 г.), работающего по найму (754 000 чел.), на среднюю заработную плату за этот год (2 612 сом./месяц) и на комплексную ставку отчислений по обязательному государственному страхованию, действовавшую в 2005 г. (21+8%), затем умножив итог на 12, получим сумму социальных отчислений, которая должна была поступить в консолидированный бюджет республики – 6,9 млрд. сом. Кроме того, сумма в размере около 1,8 млрд. сом. (в размере земельного налога) должна была поступить за счет социальных отчислений землепользователей. Итоговая сумма составляет 8,7 млрд. сом. Однако фактически в Социальный фонд республики поступило в 2005 г. только 4,9 млрд. сом.

Можно оценить, какого порядка получится цифра, если в расчет принять не 754 тыс. работающих по найму, согласно официальной статистике, а 3,0 млн. человек, находящихся сегодня в трудоспособном возрасте, которые живут, и многие очень неплохо, потому что имеют источники необлагаемых доходов как в республике, так и за ее пределами. Конечно, из этой налоговой базы должны быть вычтены военнослужащие, студенты, фактически безработные и прочие категории лиц-неплательщиков социальных взносов, однако их число не превышает, по самым завышенным оценкам, 400 тыс. человек. Также следует иметь в виду, что расчет сделан по официальным данным по зарплате, доходы “в конвертах” в нем не учтены.

Можно представить, если таково положение вещей с простыми и прозрачными налогами, то каковы потери в сложных для исчисления порой даже для специалистов налогах, таких, как налог на прибыль, НДС и другие налоги с оборота.

Таким образом, уже сегодня резервы в действующей налоговой системе не просто велики, а колоссальны.

Дополнительным аргументом для подтверждения этого тезиса является следующий факт: в 2005 г. на учете в Государственной налоговой инспекции состояло 146 939 хозяйствующих субъектов, в том числе юридических лиц – 54 701, физических лиц – 92 938. Согласно данным статистического бюллетеня Нацстаткома КР за первый квартал 2005 г., в республике числилось 474 876 хозяйствующих субъектов, из них официально зарегистрированных – 302 419, действующих – 317 142. За вычетом из числа официально зарегистрированных субъектов фермерских хозяйств, число остальных хозяйствующих субъектов составило 214 619 ед.

Очевидно, это расхождение является одним из важнейших доказательств порочности существующей в Кыргызстане системы контроля. Достоверный учет является основой и первой стадией контроля; все, что должным образом не учитывается, служит объективным полем для возникновения и развития коррупционных отношений.

Почему экономические ведомства и руководство страны в целом не интересуется эта беспрецедентная разница? Как можно заниматься в целом планированием бюджета, составлять какие-либо программы, принимать какие-либо экономические решения, если мы даже не хотим задуматься, а чем же мы в действительности обладаем, сколько мы хотим получить бюджетных поступлений, откуда и на какие нужды?

Очевидно, что создание и принятие самого важного для экономики страны документа, каким, безусловно, является Налоговый кодекс, позволит государству выяснить, какой же налоговой базой обладает республика, какое налоговое бремя несут отдельные категории плательщиков и каким оно должно быть – это разумное налоговое бремя.

Не имея прозрачной и точной статистики, постоянного независимого мониторинга формирования и расходования бюджета, общество никогда не избавится от коррупции.

Для задействования указанных и других резервов налоговой системы, а их наличие очевидно, необходимо совершенно иное администрирование налогов, направленное не на мелочную опеку добросовестного налогоплатель-

тельщика, а на выявление данных резервов. Но для достижения этой цели потребуются полное законодательное, методическое, организационное и техническое преобразование работы фискальных органов.

Исходя из изложенного выше, можно сделать следующие выводы:

1. Действующая налоговая система и налоговая политика Кыргызстана не обеспечивают целей формирования благоприятной для развития предпринимательства бизнес-среды, создают почву для объективного появления и развития коррупции.

2. Проект новой редакции Налогового кодекса, находящийся на рассмотрении в Жогорку Кенеше КР, закрепляет все действующие сегодня механизмы, не обеспечивая целей ускоренного развития экономики и повышения инвестиционной привлекательности Кыргызстана.

3. Для обеспечения жизненно важных задач экономики Кыргызстана необходимо системное реформирование налоговой политики государства, направленной на свободное, открытое ведение бизнеса, подрыв и изменение объективных условий существования коррупции как массового явления с решением главных недостатков современной налоговой системы: неравномерности и непосильности налогового бремени; сложности и противоречивости налогового учета и процедур налогового контроля, позволяющих выявлять неплательщиков налогов и практически расширять налоговое поле.

4. Для выявления и задействования внутренних резервов бюджетных поступлений и искоренения объективной основы для коррупции в налоговых правоотношениях необходим системный сбор информации по всем объек-

там налогообложения, имеющимся в республике, а также расчет на этой основе налоговой базы и бюджетных налоговых поступлений, подлежащих сбору.

5. Необходима коренная перестройка работы контролирующих финансовых органов, направленная на минимизацию и постепенную ликвидацию прямых контактов добросовестного налогоплательщика и налогового инспектора – контроль этих категорий налогоплательщиков должен осуществляться на основе аналитических, косвенных методов; основной акцент в работе фискальных органов должен быть сделан на постоянное повышение собираемости налогов и сокращение теневого сектора экономики. Как уже было сказано выше, это потребует совершенно новых подходов к организации всех сторон деятельности фискальной системы государства. Для этого должен быть проведен системный вертикальный и горизонтальный анализ организационной структуры ГНИ и применяемых механизмов и методов работы на их соответствие основным функциям и целям данного ведомства; создания и прохождения информационных и аналитических потоков, необходимых для адекватного функционирования налоговой службы; бюджетный анализ технического, методического и квалификационного обеспечения эффективной деятельности указанного ведомства.

6. Параллельно с совершенствованием администрирования бюджетных поступлений необходима разработка рекомендаций по совершенствованию всей системы организации оперативно-розыскных, следственных процедур в сфере выявления и расследования налоговых преступлений, организации судебной налоговой системы, адекватного наказания за налоговые правонарушения.